

RACIONALIDAD Y REALIDAD EN LA RONDA URUGUAY DEL GATT

*Carlos San Juan Mesonada**

Discutir la racionalidad de las conclusiones que se desprenden de los modelos teóricos que propugnan la liberalización del comercio internacional frente a su aplicabilidad a la realidad actual de países como España es el objetivo.

Se parte de reconocer que existen por los menos tres escenarios básicos de acuerdo con consecuencias distintas. Señalando algunas debilidades de los supuestos de los modelos teóricos usados se argumentan posibles consecuencias negativas de los acuerdos tanto en países desarrollados como en los exportadores para pasar a discutir las claves en las negociaciones del capítulo agrario. Los efectos de un posible acuerdo en la agricultura española se abordan desde la perspectiva no sólo de la política comercial y de sus efectos directos en los mercados, sino, también, teniendo en cuenta los efectos indirectos que pueden traer por la modificación de la línea de reforma de la PAC en los precios y las estructuras agrarias. Por último se valoran los efectos del Mercado Unico y la liberalización comercial en las perspectivas de competitividad del sistema de agroalimentación español.

Introducción

Los esfuerzos por conseguir un acuerdo en la actual Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) han encontrado una de sus dificultades más visibles en la negociación del capítulo agrario.

Las perspectivas de las empresas de agro-alimentación se tratan de analizar aquí desde el punto de vista de su situación ante las diferentes hipótesis de acuerdo. El punto de vista adoptado es, pues, tratar de determinar las ventajas y desventajas de un cambio de situación por un potencial acuerdo en el GATT. Es

preciso matizar que en realidad hay tres escenarios básicos imaginables:

a) Ausencia de acuerdo en el GATT, pero posibilidad de acuerdos parciales en otros ámbitos (AFTA, OCDE, CE-EFTA, CE-País del Este de Europa, etcétera).

b) Un acuerdo «débil» en el capítulo agrario.

c) Un acuerdo «fuerte» en el capítulo agrario que representaría básicamente el triunfo de las posturas de EE.UU., y el grupo de Cairns llevando a una completa reformulación de la PAC.

No se parte, «a priori», de una postura proteccionista ni libre-cambista que posteriormente se trata de argumentar, sino de una posición pragmática que permite estudiar el grado de acuerdo entre los hechos, tal y como los podemos medir, y las valora-

* Universidad Carlos III de Madrid.

ciones de las diferentes posturas negociadoras. Además trataré de conservar una perspectiva desde el punto de vista español, a pesar de las dificultades que esto implica pues, en realidad, la postura defendida en el GATT por la Comisión de la Comunidad Europea no recoge explícitamente las especificidades propias de los países miembros.

Tampoco se puede olvidar que los efectos indirectos de un acuerdo en el capítulo agrario de las negociaciones pueden ser muy importantes por las repercusiones en la reforma de la Política Agraria Común (PAC), tanto en su vertiente de comercio exterior (Tarifa Exterior Común, devoluciones a la exportación, medidas sanitarias, etcétera) como en la política de estructuras y la de precios y mercados.

En general, las posturas negociadoras partidarias de una liberalización del comercio mundial agrario se han esforzado en argumentar la racionalidad de sus propuestas. Esta racionalidad ha usado profusamente modelos que permitían calcular (o señalar) los costes de la protección y las pérdidas netas de bienestar de los consumidores y los países por causa de la existencia de barreras arancelarias¹. La principal debilidad de estos modelos consiste en que asumen en sus hipótesis de partida el pleno empleo de factores y recursos. Esta hipótesis es poco realista en los países, incluso desarrollados, y puede originar costes importantes por los efectos inducidos de las políticas liberalizadoras. Por otra parte, la racionalidad de los modelos utilizados no aborda las deseconomías externas sobre el medio ambiente rural de sus propuestas. En particular olvidan los efectos que pueden causar en los países exportadores en desarrollo (tanto en términos de puesta en cultivo de tierras vírgenes como el desplazamiento de la superficie cultivada existente desde los alimentos para los habitantes locales hacia la agricultura de exportación).

Pero incluso en los países desarrollados las ganancias de productividad necesarias para salvaguardar la rentabilidad de las

explotaciones pueden provocar deseconomías externas ambientales, un incremento de la producción y, simultáneamente, una caída de la población ocupada en la agricultura. En los países mediterráneos de la CE el ahorro presupuestario del capítulo agrario podría compensarse (incluso con creces, en el peor de los casos) con un incremento de los gastos sociales.

Por tanto, parece necesario tratar de averiguar los costes reales de las proposiciones de racionalizar las políticas agrarias. Sólo de esta forma parece posible conocer el alcance de los potenciales acuerdos a que se puede llegar.

Los análisis recientes de las claves de la negociación agraria

Los análisis recientes de las claves de la negociación agraria ante el final de la Ronda Uruguay², discuten la racionalidad implícita en las distintas posiciones y señalan hasta qué punto podrían ser compatibles con la letra y el espíritu del GATT. Pero parece claro que los desacuerdos actuales parten de las dificultades para acordar un *procedimiento* para llegar a convenios sobre la reducción en la protección agraria más que en la propia *cuantificación de la magnitud* a alcanzar por la liberalización³.

Para entender la terminología utilizada en la negociación y el diferente significado del Equivalente de Subsidio al Productor

² GARCIA ALVAREZ-COQUE, José María: «La agricultura ante el final de la Ronda Uruguay», en *Economistas*, número 47, diciembre-enero, 1990-91, páginas 192-196.

OSKAM, A.: «Measuring the Rationality of a Policy: applied to EC dairy policy in the eight», mimeo, Valencia, 1991, 35 páginas.

OSKAM, A.: «The Community's Dairy Policy of the 1990; some alternatives and their effects», mimeo. Valencia, 1991, 28 páginas.

Véase el número 156 de la *Revista de Estudios Agro-Sociales* dedicado monográficamente al tema de las negociaciones agrarias en la Ronda Uruguay del GATT.

³ Cf. ALVAREZ-COQUE, José María: «Las propuestas de liberalización del comercio mundial agropecuario. Una aproximación cualitativa», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, número 156 (en prensa).

¹ Véase, por ejemplo, MILLER, Geof: *The Political Economy of International Agricultural Policy Reform*, AGPS, Camberra, 1987.

(ESP) y la Unidad de Medida de Apoyo (UMA) es preciso recordar primero que:

1. El ESP (Equivalente de Subsidio al Productor) puede definirse como el montante que debería transferirse a los agricultores para compensar la pérdida de ingresos que resultaría de suprimir una medida gubernamental dada.

2. La UMA (Unidad de Medida de Apoyo) se aparta del ESP (Equivalente de Subsidio al Productor) en que, por un lado, sólo recoge aquellas medidas que más directamente influyen sobre las decisiones de los productores agrarios (sostenimiento de precios, pagos directos, subvenciones a los inputs, gravámenes de corresponsabilidad, etcétera), pero quedan excluidas las ayudas del FEOGA-Orientación, daños catastróficos, servicios generales y los pagos por abandono temporal de tierras (*set-aside*). Por otro lado el precio de referencia internacional (trienio base) empleado para comparar con el precio interior, en el cálculo de la UMA, se mantiene fijo en el tiempo para que la medida de apoyo a la agricultura no dependa de las fluctuaciones de los precios internacionales.

3. Equivalente de Subvención al Consumo (ESC): si es negativo mide el impuesto global implícito soportado por el consumidor y determinado por las políticas agrarias. Su componente principal son las transferencias de mercado debidas al sostenimiento de precios, pero incluye también otras transferencias⁴.

La UMA es defendida por la Comisión europea como medida adecuada para cuantificar el grado de protección agrario ya que resulta coherente con la vía de reforma de la PAC, y a diferencia del ESP, no incluye las medidas *estructurales*.

La diferencia entre el tipo de agricultura americana y la europea, unida a los procedimientos de protección a los agricultores, también distintos, explica, en parte, la coherencia de las posturas negociadoras de Estados Unidos, el grupo de Cairns y la Co-

munidad Europea con los principios del GATT. Se pone así de manifiesto la diferencia que implican los sistemas de protección a la agricultura tanto en el plano de las políticas nacionales como en su impacto sobre la estabilidad de los mercados mundiales.

La *arancelización*, es decir, la conversión de los actuales aranceles variables (*prélèvements*) en fijos fue parcialmente aceptada por la CE, pero proponiendo descomponer el gravamen en una parte fija y otra variable, *reequilibrando* el nivel de protección excesivo o escaso en determinados subsectores⁵.

Otro de los campos en discusión son las reglamentaciones zoonosanitarias y fitosanitarias que actúan como barreras encubiertas en frontera.

En términos generales Estados Unidos ha pretendido cercar a la PAC culpándola de las trabas al desarrollo de terceros países para intentar captar mercados europeos, bien directamente, bien a través de multinacionales que pueden tener poder de mercado a nivel mundial, y distraer la discusión de los temas industriales a los que es muy sensible la economía norteamericana por la competencia de los nuevos países industrializados de Sudamérica y el sudeste asiático, entre otros. Tampoco parecen especialmente interesados en abordar los problemas de seguridad en la alimentación que pueden plantearse o acentuarse en los países en desarrollo en los que la agricultura de exportación desplaza a la producción de alimentos para el consumo interior.

Esta posición, defendida por Valdés⁶ a través de sus publicaciones e informes para el Gobierno de Estados Unidos, ha defendido la necesidad de presionar a la CE para que desmantele su

⁴ Para detalles de la metodología del cálculo de estos indicadores y su reciente evolución véase: OCDE: *Politiques, marchés et échanges agricoles. Suivi et perspectives 1990*. OCDE, París, 1990.

⁵ Hasta el momento tampoco hay acuerdo en este punto al considerar Estados Unidos la propuesta muy vaga. Cf. JOSLING, Tim: «Agriculture in the Uruguay Round: The Current State of Play.» Paper prepared for the commodities and Trade Division. FAO, 1991.

⁶ Véase su trabajo en este mismo número de ICE. Valdés fue hasta hace poco Director Internacional del Food Policy Research Institute y en la actualidad trabaja en el departamento técnico de Latinoamérica del Banco Mundial.

política agraria, dada la competencia que significa en los mercados internacionales.

Para que este desmantelamiento no afecte al esquema de protección norteamericano, Valdés aconsejó que las negociaciones se centraran, como así se hizo, en dos aspectos que distorsionan especialmente el comercio mundial:

1) Las importaciones, para las cuales propone la *arancelización* como primer paso para su creciente liberalización.

2) Las exportaciones, donde propugna una drástica y rápida reducción de los subsidios a las mismas.

Algunos especialistas españoles piensan que con estos planteamientos es imposible llegar a un acuerdo en el GATT entre las posturas de EE.UU. y de la CE⁷ y la prueba parece ser la prolongación de las negociaciones. Parece evidente que un acuerdo necesitará encontrar posturas más flexibles, empezando por alcanzar un acuerdo en la unidad de medida de la protección.

El planteamiento de España ha sido de solidaridad con la CE pero no era éste el momento más adecuado para afrontar cambios en los esquemas de protección del campo, todavía pendiente de los ajustes del período transitorio⁸.

Efectos de un posible acuerdo sobre la agricultura española

García Álvarez-Coque⁹ evalúa los efectos de un posible acuerdo sobre la agricultura española, diferenciando la agricultura continental, donde no disponemos de ventaja comparativa, de lo que denomina *sector competitivo*, valorando en términos de bie-

nestar social la posible redistribución de la renta entre agricultores, contribuyentes y consumidores, a que va a dar lugar la liberalización.

En sus conclusiones sobre los efectos en la agricultura española de los cambios estructurales en curso y los potenciales efectos de la liberalización comercial tanto Escudero¹⁰ como García Álvarez-Coque coinciden en señalar que sin ocultar los previsibles efectos negativos sobre las rentas de los agricultores continentales, por el menor sostenimiento de los precios en los mercados, por una parte, las medidas estructurales pueden facilitar la reconversión de las explotaciones en las zonas desfavorecidas y, por otra parte, el nuevo modelo de protección resultante va a ser más selectivo, más barato y en consecuencia más eficiente, lo que aumenta las posibilidades de estabilidad a largo plazo.

Por tanto, podemos deducir que el desafío planteado en la actualidad sobre la competitividad del sector de agro-alimentación se decide en dos núcleos principales:

El primero establecer un sistema de ayudas estructurales directas suficiente, ágil y dinámico para evitar los efectos sociales indeseables de los ajustes de mercado y complementar la política agraria con otras políticas como la regional, la social y la de infraestructuras. Si estas acciones no son suficientemente eficientes y dinámicas aparecerán costes sociales y se dificultará el descenso de la tasa de desempleo de la economía.

El segundo núcleo de problemas consiste en materializar las ventajas comparativas naturales en ganancias crecientes de cuotas de mercado para lo cual resulta necesario incrementar los esfuerzos en la innovación tecnológica, tanto de producción como de postcosecha y en los procesos de comercialización y transformación. Una mejora de la competitividad exterior resulta imprescindible tanto para defenderse de la competencia en el mercado interior como para ganar mercados en el exterior, a medida que avanza el proceso de desarme de las barreras comerciales.

⁷ TIO, Carlos: «El futuro de la agricultura y de la política agrícola común en la década de los noventa», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, número 156, 1991 (en prensa).

⁸ Véase CASTILLO, Juan A.: «Esbozo de una explicación de la Ronda Uruguay», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, número 156, 1991 (en prensa).

⁹ Véase *Economistas*, número 47, diciembre-enero 1990-91, páginas 192 a 197 «La agricultura ante el final de la Ronda Uruguay».

¹⁰ ESCUDERO, Gabino: «El inicio de nuevas políticas agrarias», *Economistas*, número 47, diciembre-enero 1990-1991, páginas 188 a 191.

Recordemos que España se integró en una Comunidad Europea (CE) donde ya estaba diseñada la PAC a la medida de las agriculturas de los países miembros antiguos y (dada la escasa eficacia de la intervención italiana y la tardía integración de Grecia en 1981) pensada especialmente para los países centroeuropeos. Pero se integra en una PAC en crisis desde 1973. Se incorpora a un juego cuyas reglas no le favorecen especialmente, salvo por el importante detalle de que los precios agrarios son en general más altos en la CE que en España. En cualquier caso, aspiraba a poder participar, desde dentro, en las decisiones de reforma de la PAC, entre otras.

Sin embargo, la principal decisión del Consejo Agrario consiste en congelar la mayor parte de los precios agrarios, y así se secó la principal fuente de esperanzas para los agricultores españoles justo en el año de la integración. Sin embargo, todavía no lo han experimentado en sus bolsillos porque la magia financiera (la revalorización de la peseta y el sistema de aproximación de precios por escalones anuales hasta igualar el precio CE) ha permitido que, aunque el precio en ECU no sube, el precio en pesetas siga creciendo para un número significativo de productos. Pero esto ya no durará mucho tiempo.

Por tanto, los agricultores con problemas no tienen ahora otra posibilidad que esperar a ver cuánto puede dar de sí la vigorización de la política de estructuras.

Efectos de la liberalización en las estructuras agrarias

En un trabajo reciente Arnalte¹¹ analiza los efectos sobre las estructuras agrarias valencianas de los procesos de apertura al exterior. Teniendo en cuenta que se trata de una parte sustancial de lo que se considera agricultura competitiva de cara a la exportación merece la pena recordar sus conclusiones sobre la dirección que debe seguir la política de estructuras:

¹¹ ARNALTE, Eladio: «El modelo de ajuste estructural en la agricultura valenciana», mimeo. Valencia 1991.

En primer lugar, Arnalte señala su acuerdo con Gorgoni¹² sobre la importancia que tienen los precios en la configuración de la estructura agraria europea. A continuación, señala que, en el momento actual, es preciso plantear para la agricultura valenciana una política de estructuras flexible. En esta política el objetivo «deseable» sería alcanzar una estructura agraria basada en explotaciones profesionales de tamaño medio o grande. De su análisis se deduce que es posible avanzar en esa línea en producciones como la horticultura o en áreas como la que denomina el «secano consistente»¹³.

Por el contrario la viabilidad de una evolución estructural en el sentido señalado es, en opinión de Arnalte, mucho más problemática en la citricultura, por lo que estima conveniente plantear una política específica, y complementaria, con el objeto de profundizar en la línea espontánea de racionalización allí desarrollada: la externalización del proceso productivo.

Un planteamiento coincidente en el estudio del cambio experimentado por la agricultura valenciana puede encontrarse en el artículo de Picazo y Reig recientemente publicado¹⁴, donde analizan con gran detalle las formas diversas de mecanización que han seguido las distintas orientaciones productivas y los tamaños de las explotaciones valencianas según las comarcas. Esto les permite concluir que la mejora de la productividad puede alcanzarse por distintas vías.

Por su peculiaridad, en la Comunidad Valenciana es preciso destacar la externalización del capital de explotación. La primera analizada en otro artículo por Arnalte¹⁵ y la segunda por Picazo y Reig en el artículo antes citado.

¹² GORGONI, Marcelo: «¿Por qué la política estructural es tan limitada?», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, número 140, abril-junio, 1987, páginas 247-263.

¹³ Entiende por «secano consistente» las áreas más llanas y menos alejadas del litoral.

¹⁴ PICAZO, Andrés, y REIG, Ernest: «Mecanización y sustitución de factores productivos en la agricultura valenciana», en *Agricultura y Sociedad*, número 57, octubre a diciembre, 1991, páginas 9 a 41.

¹⁵ ARNALTE, Eladio; ESTRUCH, Vicente, y MUÑOZ, Carmen: «El

Además en el primer caso es preciso recordar también el problema de los trabajadores inmigrantes cuyo número crece día a día y con unas peculiaridades que analiza, entre otros, el profesor Carlos Giménez. Estas formas indeseables de mejora de los costes con el recurso a la economía subterránea (trabajo ilegal) puede convertirse en un problema que desborde lo estrictamente sectorial y con dimensiones difíciles de controlar, a pesar de las medidas legislativas, dada la posición geográfica de la península ibérica¹⁶.

La externalización valenciana es diferente de la experimentada en otras regiones, quizá la más conocida sea la del Valle del Duero, pero tiene el mismo sentido económico de mejora de la productividad y rentabilidad de las explotaciones. En el largo plazo estas fórmulas tampoco son incompatibles con la tendencia a una empresa profesional, a tiempo completo, ejecutada por los agricultores que protagonizan el cultivo en común o controlan las empresas de servicios.

El problema del ajuste es, en todo caso, inseparable del problema de las estructuras productivas y su análisis, es decir, de los rasgos principales del sector, que en el caso concreto español serían fundamentalmente cinco: minifundismo, parcelación, envejecimiento de la población, agricultura a tiempo parcial y asalarización excesiva. En opinión de Barceló¹⁷, sólo desde el estudio en profundidad de dichos factores, puede producirse una panorámica de conjunto que permita abordar de una forma práctica y eficaz los problemas más importantes.

Para Barceló hay una conclusión clara: frente a la intensidad de la doble distorsión —laboral y estructural— que afecta a la

agricultura española y sureuropea, una política agraria activa debe ser capaz de afrontar los elementos de fondo (como los enunciados), si quiere respaldar con éxito la labor empresarial de cara a la conformación del inminente Mercado Unico.

Comercio exterior agroalimentario

Los agricultores dinámicos, y especialmente los exportadores tradicionales (cítricos, aceite de oliva, aceitunas de mesa y vino con denominación de origen) esperan hacer efectivas sus ventajas comparativas, de forma progresivamente más amplia, a medida que se vayan retirando las trabas del período transitorio. Otros productores, y especialmente los de frutas y hortalizas, pueden mejorar su posición exportadora hacia el resto de la CE en condiciones de mayor libertad de los intercambios. En todo caso será preciso reforzar la capacidad de penetración en los mercados exteriores.

Pero es preciso tener en cuenta, a la hora de valorar los posibles efectos de cualquier medida liberalizadora, que las importaciones españolas agroalimentarias provienen en un 52,04 por 100 (en 1990) de la CE y en un 14,44 por 100 de EE.UU. Por tanto, los efectos más importantes de cualquier acuerdo en cuanto a desviación de comercio vendrán por el lado de las relaciones comerciales con EE.UU. o por las reformas inducidas en la PAC.

El origen de nuestras importaciones está muy concentrado incluso dentro de la CE, donde un solo país, Francia, suministra casi el 35 por 100 del valor de las importaciones y la otra mitad proviene de cuatro socios comunitarios: Países Bajos, Reino Unido, Italia y RAF.

Del resto del mundo provienen el 33,52 por 100 de las importaciones, pero es preciso tener en cuenta que aquí se encuentran partidas como los productos tropicales¹⁸ (café, té, cacao, etcétera, 5,28 por 100), y una parte sustancial de la madera (madera

mercado de trabajo asalariado en la agricultura del litoral valenciano», en *Agricultura y Sociedad*, número 54, enero a junio de 1990, páginas 193 a 228.

¹⁶ GIMENEZ ROMERO, Carlos: «Los trabajadores extranjeros en la agricultura española» (en prensa).

GIMENEZ ROMERO, Carlos: *Los inmigrantes extranjeros como factor de desarrollo*, CALELLA, Estela. Barcelona, 1990.

¹⁷ BARCELÓ, Luis V.: *La agricultura española ante el reto de la liberalización*, mimeo. Valencia, 1991.

¹⁸ Una importante excepción en este grupo son los plátanos cuya producción en la CE puede ser desplazada, en la hipótesis de arancel cero, por el plátano del área del dólar.

y carbón, 12,05 por 100) que no van a verse desviadas sustancialmente por cambios negociados en el régimen de comercio.

En la agricultura mediterránea los potenciales efectos de un acuerdo en el seno del GATT significarían, según los estudios disponibles¹⁹, una caída de los precios de los productos ganaderos, del azúcar y de los cereales.

Traduciendo esto al caso español significa que nuevamente llegamos a la conclusión de que tanto el secano como el regadío castellano dedicado a los cultivos industriales y la ganadería menos competitiva son los subsectores potencialmente afectados más negativamente por un hipotético acuerdo liberalizador.

Por el lado de las exportaciones nuevamente la CE recibe el 72,59 por 100 de las exportaciones españolas, EE.UU. el 5,13 por 100 y el resto del mundo 22,8 por 100.

Además, Francia y Alemania concentran el 45,8 por 100 de las exportaciones españolas a la CE, seguidas de Italia y Reino Unido (15,75 por 100 y 14,57 por 100, respectivamente, siempre sobre datos en pesetas de 1990).

En definitiva los datos muestran que los efectos de los acuerdos GATT pueden ser más importantes por sus consecuencias indirectas sobre la reforma de la política agraria que por los desequilibrios inducidos en la balanza comercial.

La tasa de cobertura en el comercio exterior de alimentos ha mejorado sensiblemente después de la integración en la CE para los productos vegetales, y a pesar de un cierto retroceso en los dos últimos años respecto a la buena situación de 1988 (185,8 por 100), todavía se pueden esperar coberturas superiores al 150 por 100 en 1990.

Por el contrario, en los productos animales, la tasa de cobertura se viene situando alrededor del 30 por 100 y los productos de agroalimentación transformados y tabaco también han perdido cobertura, antes situada por encima del 100 por 100 (en 1984 era 142,3 por 100) y ahora en niveles del 75/80 por 100.

En este punto es preciso recordar que la sustitución de los alimentos para el ganado procedentes de América por los comunitarios representó una pérdida de competitividad de los productos ganaderos españoles frente a los europeos. Las semillas oleaginosas por sí solas representan el 8,74 por 100 de las importaciones agroalimentarias. Esto significa que una rebaja arancelaria en esta partida, y en la de cereales pienso, para la CE permitiría una cierta mejora de competitividad que, por lo menos en parte, debería compensar los costes, en términos de menores precios, a soportar por el subsector pecuario y agrícola.

En la actualidad, el resultado final es que las exportaciones de agro-alimentación no cubren en los dos últimos años los pagos realizados por este capítulo de las importaciones²⁰.

Algunos productos elaborados como los derivados del cerdo, embutidos, preparados de legumbres, hortalizas y frutas tienen posibilidades de expansión en los mercados europeos que ya se están empezando a manifestar.

Sin embargo, el desarrollo de estas producciones y de otras como los aceites vegetales, está fuertemente condicionado por el contexto general de predominio de las grandes multinacionales de la alimentación²¹, cuyas estrategias condicionan fuertemente los mercados.

En los últimos años las multinacionales, especialmente las europeas, han realizado tomas de posición en empresas españolas,

²⁰ La tasa de cobertura fue de 104,7 (1984), 106,7 (1988), 92,0 (1989) y 84,4 (noviembre 1989-octubre 1990). Jorge Jordana, secretario general de la Federación Española de Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB) critica fuertemente la actuación del ICEX como instrumento de la Administración para fomentar las exportaciones españolas. Cf. Jorge Jordana: «El irresistible declinar de la industria alimentaria», en *Economistas*, número 47, diciembre-enero, 1990-91, páginas 224-231. Los últimos datos del comercio agroalimentario para 1990 son, en miles de millones de pesetas: exportaciones, 914,7 e importaciones, 1.020,2.

²¹ Mercasa participa con el 29 por 100 de las acciones en el grupo aceitero Elosúa a raíz de una operación diseñada para evitar que cayera bajo control del grupo Ferruzzi; multinacional de matriz italiana que ocupa los primeros puestos de ventas de alimentos en España (junto con el grupo BBV, Nestlé, Cargill, Unilever y Coca-cola).

¹⁹ ALBIAC, José, y ALBISU, Luis M.: «Ronda Uruguay y Agricultura Mediterránea», en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, número 156, 1991 (en prensa).

más pequeñas en general, como parte de sus estrategias de cara al Mercado Único. Algunos grupos financieros no comunitarios, como el caso de KIO (Kuwait Investment Office) también han realizado fuertes inversiones en la agroindustria española. Por tanto, un análisis de las perspectivas de futuro del sistema agroindustrial no puede dejar de tener en cuenta las fuertes conexiones hacia adelante y hacia atrás de la agricultura moderna.

Esto significa que a la hora de valorar los efectos sobre la rama agraria deberían valorarse también los efectos indirectos sobre la agroindustria.

Sin embargo, parece probable que los efectos más importantes de un posible acuerdo en la actual Ronda de negociaciones del GATT vengan inducidos por las transformaciones a que puedan dar lugar en la configuración de la PAC reformada, es decir, en el nuevo sistema de protección resultante.

Los agricultores ante la reforma de la PAC

La primera dificultad de la política agraria en general, y de la PAC en particular, a la hora de establecer medidas para la protección de la agricultura familiar es identificar al beneficiario.

Este problema no puede despacharse como una sutileza metodológica pues existe la sospecha de que una parte no pequeña de las medidas adoptadas para proteger a la agricultura familiar han beneficiado a las explotaciones más competitivas, a veces incluso de forma casi exclusiva. La evolución del sindicalismo agrario y el concepto de «frente agrario», de *todos* los agricultores está en el origen de esta situación²².

Otra parte todavía mayor de la legislación consiste en medidas de protección comercial frente al exterior y de sostenimiento de precios que bajo la cobertura justificativa del equiparamiento de las rentas familiares, benefician ostensiblemente al

resto de las empresas agrarias. Los precios son iguales pero los costes son distintos, por tanto los beneficios son también diferentes.

Con la llegada de la crisis fiscal, la agricultura familiar corre el riesgo de ser abandonada en los sucesivos recortes presupuestarios²³.

En este punto es preciso insistir en la necesidad de valorar las políticas de precios en términos de coste-beneficio²⁴, integrando los efectos intersectoriales y los desequilibrios inducidos en otros mercados al intentar reequilibrar los mercados, por ejemplo, de productos o los presupuestos.

En particular podría suceder, en el caso de España, que determinadas políticas de liberalización del comercio exterior tomadas a raíz de las negociaciones del GATT junto con los efectos de determinadas reformas acabaran agudizando los desequilibrios en el mercado de trabajo, por el lado de la oferta, e indirectamente en los presupuestos, al aumentar los gastos en desempleo.

Por tanto, estamos de acuerdo con Barceló²⁵ cuando reconoce que una política de precios no debe ser valorada sólo en términos de coste social directo, sino también teniendo en cuenta las distorsiones existentes en otros mercados (Trabajo) y la inestabilidad de precios en un contexto de fluctuaciones violentas, debiéndose valorar los efectos sobre la equidad (sin caer en la trampa de comparar intereses de grupos heterogéneos) y proponiendo un análisis coste-beneficio.

²² MOYANO, Eduardo: «Una aproximación socio-política al proteccionismo en la agricultura», en *Información Comercial Española*, número 666, febrero, 1989, páginas 163-174.

²³ Cf. SAN JUAN, Carlos: «El futuro de la explotación familiar en Europa ante la evolución de la PAC», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, número 148, abril-junio 1989, páginas 99 a 118.

²⁴ Este enfoque se esboza en SAN JUAN, Carlos: «Agricultural policy» en ALMARCHA, A., *Spain and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London, 1991 (en prensa).

²⁵ BARCELO, L. V. (1991): «La agricultura española ante el reto de la liberalización», mimeo. Valencia.

La PAC reformada y el Mercado Unico

La creación del Mercado Unico significa la relocalización de actividades como consecuencia de la mayor movilidad de los factores productivos.

El esquema de prioridades de los distintos países de la CE en cuanto a modelo de crecimiento y relocalización de recursos productivos es distinto ya que las situaciones de partida, nivel de desarrollo y estructura productiva, son muy diferentes.

En el caso de España las prioridades básicas vienen determinadas por el alto nivel de desempleo. La base de la pirámide de población española es ancha. Esto significa que la población en edad de trabajar crece rápidamente constituyendo un factor de presión por el lado de la oferta en el mercado de trabajo. Esta situación es claramente diferente de la reinante en la mayoría de los restantes países miembros donde, el envejecimiento de la población, determina un perfil de la pirámide de población estrechado por su base.

Las regiones latifundistas, con mayor número de asalariados agrarios y donde el desempleo es mayor (Andalucía y Extremadura, en el suroeste) tienen en la actualidad más de la cuarta parte de su población activa en paro²⁶. Concentran el 24 por 100 de los parados totales. En otras regiones con predominio del minifundio (Galicia) las tasas de desempleo relativamente bajas están relacionadas con la agricultura a tiempo parcial. En ellas se intuyen también bolsas de desempleo encubierto y subempleo en las zonas rurales.

Esta peculiaridad de la oferta de trabajo en España significa que simplemente para mantener la tasa de paro en su alto nivel actual es preciso que se creen del orden de los 130.000 empleos netos anuales durante el quinquenio 1991-1996.

²⁶ La industria de alimentación andaluza muestra importantes ventajas comparativas potenciales; sin embargo, las dificultades para mejorar los canales de distribución y exportación le impiden penetrar en nuevos mercados y expandir así su producción.

El sector agrario por su parte perderá unos 570.000 empleos. De ellos sólo una pequeña parte tendrá su origen en el envejecimiento de la población²⁷, por tanto, aunque una parte importante de la juventud rural prefiera buscar empleos en actividades no agrarias, es evidente que la reforma de la PAC no puede admitirse como un elemento más de agravamiento de las tensiones del mercado de trabajo. Además es preciso recordar que una parte significativa de las actividades industriales y de servicios en las zonas rurales está ligada a la agricultura, la pérdida de renta de los agricultores afectaría negativamente al empleo en estas actividades conexas.

El empleo agrario puede ser muy sensible ante la reforma de la PAC. Desde 1986 la ocupación agraria ha caído en 100.000 personas, a pesar de juzgarse beneficiosos los efectos de la integración en el corto plazo.

Desde esta perspectiva la política de estructuras tiene también un amplio campo de acción tanto en la protección del empleo existente como en la generación de nuevas actividades complementarias de las puramente agrícolas.

Perspectivas del sistema agroindustrial

En cualquier caso una renacionalización de la política agraria no parece mejorar las perspectivas y por tanto será preferible una racionalización de la PAC, muchas de cuyas actuales contradicciones se podrán resolver en el marco del Mercado Unico y del Sistema Monetario Europeo²⁸.

En definitiva el reto planteado a la PAC reformada es evitar que la disminución de los niveles de protección agraria de la CE frente al exterior genere regiones o capas de población deprimidas. Por tanto las medidas deberán tener la amplitud y agilidad

²⁷ ESCUDERO, Gabino: «Requerimientos de empleo agrario. Perspectivas de la actividad y ocupación agrarias como consecuencia de la integración de España a la CEE», Comisión de Expertos sobre Desempleo, mimeo. Madrid, 1988.

²⁸ Cf. ROJO, Luis Angel: *El Sistema Monetario Europeo y el futuro de la cooperación en Europa*. Madrid. Instituto de España-Espasa Calpe. 1989.

suficientes para contrarrestar estos efectos indeseados de los mecanismos de mercado. El bajo nivel relativo de las ayudas por agricultor parece permitir un margen amplio de maniobra si se logran hacer efectivas las reclamaciones españolas ante la Comunidad y crear mecanismos financieros suficientes para llevar a cabo los proyectos que permiten una mayor integración, de hecho, de las distintas regiones de la Comunidad.

La salida de la crisis industrial en un período de estabilidad de costes energéticos es una ocasión especialmente adecuada para, con una financiación adecuada, intensificar las inversiones. Pero es imprescindible determinar las líneas de prioridad para asegurar un empleo eficiente de recursos a largo plazo.

Los fracasos de las políticas de abastecimiento de alimentos tanto en los países del este de Europa como en los países en vías de desarrollo, abren una posibilidad de mejora a corto plazo de los mercados mundiales que en parte ya se está manifestando en la evolución de los precios. Las posibilidades europeas de exportación están muy condicionadas a que estos países sean capaces de obtener medios de pago internacionales. En definitiva esto exige buscar nuevas formas de cooperación con los países terceros en el marco de la reforma de la PAC.

Para los productos transformados españoles la política de calidad de los alimentos debe acompañarse de una adecuada promoción de las exportaciones. El sector público tiene un amplio margen para sus actuaciones de promoción de las exportaciones y es responsable en las políticas generales que afectan a la competitividad de la economía española. Pero también los empresarios están muy necesitados de una «recapitalización humana» en su capacidad exportadora. Una parte nada despreciable de las grandes *empresas de agro-alimentación* son ya multinacionales y esto les permite mejores posibilidades en los mercados mundiales pero el núcleo de los pequeños productores está, en general, en una posición bastante complicada. Es pues necesario un gran esfuerzo para adaptarse a las nuevas circunstancias. Pero la Administración debe evitar que las dificultades desemboquen en una salida de recursos humanos y de capital, en un sector donde sí podemos ser competitivos en los mercados internacionales. En este sentido parece necesario establecer planes de actuación conjuntos (y eficientes) que permitan mejorar la información y la formación de los productores (desde los agricultores a los servicios de alimentación) para competir en los mercados exteriores.

IMPACTO DE LA RONDA URUGUAY SOBRE EL SECTOR DE CEREALES EN ESPAÑA

*José María García Álvarez-Coque**

La Ronda Uruguay ha presionado eficazmente hacia una reforma de la política cerealista de la Comunidad Europea. Por fin, la Comisión ha debatido una propuesta de sustitución del clásico mecanismo del doble precio por un sistema combinado de pagos compensatorios y control de la producción. Este artículo estudia las posibles consecuencias de la reforma sobre los cereales españoles. En particular, se tratan cuestiones como la medida del apoyo a los cereales españoles, su financiación y las desigualdades implícitas en el modelo actual. Una consecuencia del cambio de modelo estriba en que, más que una modificación de los niveles de apoyo, se verificarían procesos redistributivos que afectarían a consumidores, contribuyentes y tipos de explotación. En dichos procesos radicarían las mayores ventajas y debilidades de la reforma.

1. Introducción¹

Una política agraria restrictiva, en fase de desprotección, se enfrenta a dos enfoques alternativos. Un primer enfoque consistiría en una «reducción de la ayuda sin desprotección en frontera», mientras que el segundo contemplaría la «reducción de la protección en frontera con independencia de la ayuda pública». Hasta principios de 1991, es decir, hasta pasado el fracaso de la cumbre de Bruselas, punto culminante de la Ronda Uruguay, la línea adoptada por la Comisión era coherente con el primero de los dos enfoques mencionados. Las reformas adoptadas en 1988 habían perseguido reducir el papel de los mecanismos de garan-

tía del precio a la vez que se sostendrían los precios domésticos a un nivel «deseable» por la vía del control de la producción (tasas de corresponsabilidad, primas de retirada de tierras). Ahora bien, la Comunidad seguía persistiendo en un nivel elevado de protección en frontera, por lo demás funcional para garantizar la eficacia de los mecanismos de control de la producción en el mercado interno.

No es éste el lugar para analizar las causas del fracaso del primer enfoque de reforma (ayuda *con* protección en frontera). Las posiciones enfrentadas que condujeron al fracaso momentáneo de la Ronda Uruguay han sido analizadas ampliamente por diversos autores (Valdés y Zietz, Zietz y Valdés, García Álvarez-Coque, 1990a) y seguramente atraerán la atención de otros colaboradores de este número de *Información Comercial Española*. Baste decir que la Comunidad, en sus propuestas al GATT en el período previo a 1991, había evitado una reforma a fondo de la PAC que cuestionase el papel de la exacciones reguladoras y las restituciones a la exportación, que son precisamente aque-

* Profesor titular de la Universidad Politécnica de Valencia.

¹ Buena parte de los resultados ofrecidos en el presente artículo se detallan y amplían en un estudio encargado al autor de este artículo por la Secretaría de Estado de Comercio (García Álvarez-Coque, 1990b), en el marco de un proyecto más general sobre el impacto de la Ronda Uruguay en la agricultura española del que Luis Vicente Barceló fue director.

llas medidas que los principales bloques exportadores (EE.UU. y grupo Cairns) consideraban como más distorsionadoras de los intercambios internacionales.

A principios de 1991, el Comisario de Agricultura Ray Mac Sharry reconocía el fracaso de la reforma de 1988 en la reducción de la producción y gasto público así como en la mejora de la competitividad de la agricultura de la CE (Agra Europe, 18 de enero de 1991). El 4 de febrero del mismo año, el Comisario Mac Sharry presentó una propuesta formal al Consejo que representaba un cambio radical en el modo de protección al sector cerealista de la Comunidad. Básicamente la propuesta se concentraba en el segundo enfoque de protección arriba mencionado: «reducción de la protección en frontera con independencia de la ayuda transferida con cargo al presupuesto público». Se trata, en resumen, de un cambio en la filosofía de la protección al sector cerealista. Ahora ya no será el consumidor el que financie el grueso de la ayuda equivalente al sector sino el contribuyente, con todas las consecuencias que ello comporta y que analizaremos en el presente artículo. Por otro lado, se presume que el sistema de pagos directos que se adoptará con la reforma (más adelante se ofrece una descripción), va a interferir en los intercambios internacionales en un grado mucho menor que el sistema precedente. Finalmente, se contempla un cierto grado de modularización de la ayuda en función del tamaño de la explotación.

En el presente artículo vamos a analizar las posibles consecuencias de la reforma sobre el sector de cereales en España. Primeramente analizamos teóricamente los dos enfoques de protección, anterior y posterior a la reforma. Seguidamente nos planteamos una serie de cuestiones cuyo estudio es necesario para evaluar el impacto de la desprotección sobre el sector cerealista español. En particular nos preguntamos sobre el grado de protección de los cereales en España (apartado 3). A continuación, preguntamos: ¿quién financia la protección? (apartado 4), ¿quién se beneficia de la protección? (apartado 5), y ¿quién necesita protección? (apartado 6). Finalmente, el apartado 7 considera los datos estructurales de la Encuesta Comunitaria de Estructura de

las Explotaciones para ayudarnos a conocer algunas consecuencias de la propuesta Mac Sharry sobre el sector productor.

En el caso de España, el ritmo de reforma de las políticas cerealistas ha sido vertiginoso en la última década. De una fuerte intervención, en la etapa previa a nuestra adhesión a la CE, se pasó a una progresiva adaptación a las leyes del mercado. En 1984, con la supresión del monopolio del SENPA para la compra de trigo (Ley 16/1984), y la nueva normativa de regulación del mercado cerealista español en su adaptación a la regulación comunitaria (Real Decreto 1031/1984), se acometen pasos importantes hacia la liberalización del mercado.

No obstante, la liberalización iniciada en España no debía ser entendida necesariamente como una mayor apertura al mercado internacional. La adhesión de España a la CE en 1986 iba a producir, en efecto, una liberalización frente al resto de la Comunidad (Briz, 1989), pero compatible con una mayor protección frente a países terceros.

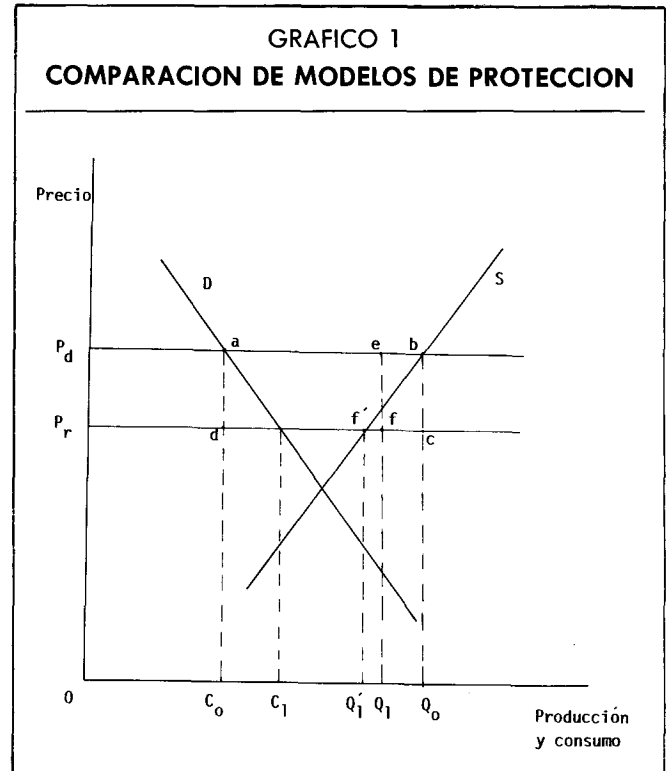
El aumento de la protección frente a los productores no comunitarios resultó ser una consecuencia de la elevación del límite superior de la banda de comercialización de los cereales, de acuerdo con la regulación establecida en la normativa comunitaria. Un precio indicativo situado por encima de un porcentaje superior a un 20 por 100 o más del precio de garantía implicaba que el mercado español resultaría, una vez culminado el período de aproximación de precios institucionales, prohibitivo para las importaciones de países terceros, compuestas principalmente de maíz y sorgo norteamericanos, cuyo precio de entrada en España, antes de la adhesión, era inferior al precio umbral vigente en la CE. El acuerdo bilateral CE-EE.UU. palió en parte los efectos de desviación de comercio al comportar el compromiso de la Comunidad de importar al mercado español una cuantía equivalente a 2.300 Toneladas métricas de cereal de terceros países, a un nivel reducido de exacción reguladora. No obstante, las importaciones de cereal norteamericano no han alcanzado el nivel previo a la adhesión, y prácticamente se han reducido a la mitad. Luego desviación de comercio en el sector cereales sí que pa-

rece haberse dado². Reconocido este efecto, se trataría de ver las consecuencias sobre nuestro sector de cereales de un nuevo modelo de protección que minimiza las medidas con impacto en el comercio internacional.

2. Enfoques alternativos

No vamos a ofrecer una descripción sistemática del sistema de doble precio seguido hasta ahora por la Comunidad (véase Barceló y García Álvarez-Coque). Sólo unos datos ilustrativos. En la actualidad, la Comisión define un precio indicativo que es de 212,33 ECU/tonelada para los cereales pienso y de 233,26 ECU/tonelada para el trigo. Estos precios son sólo «teóricos», pero lo cierto es que sirven de referencia para fijar los precios «umbrales» o precios mínimos de importación, de modo que los suministros de países terceros no puedan venderse en el mercado interno a un precio inferior al indicativo. En el extremo inferior de la banda de comercialización se definen unos precios de intervención (160,13 ECU/tonelada para la cebada y 168,55 ECU/tonelada para el trigo) que también son teóricos ya que las compras de intervención sólo se aplican temporalmente (de noviembre a mayo en la mayoría de los países miembros) y a un precio de compra del 94 por 100 del de intervención (150,52 ECU/tonelada para la cebada y 158,44 ECU/tonelada para el trigo). El mercado interno es estabilizado mediante un mecanismo de restituciones o subvenciones a las exportaciones que permiten a éstas competir en el mercado mundial cubriendo la dife-

² Dos recientes trabajos de investigadores españoles utilizan sendos modelos cuantitativos de comercio internacional para analizar el mercado de maíz tras la adhesión de España en la Comunidad. Los dos (Albiac, Andrada y Herruzo) coinciden en que las importaciones de maíz de países no comunitarios podrían desaparecer en un escenario de Acuerdo EE.UU.-CE no renovado. El trabajo de Andrada y Herruzo obtiene que incluso con un escenario de cierta desprotección en frontera y no renovación del Acuerdo, las importaciones podrían verse considerablemente disminuidas con respecto a un escenario de Acuerdo renovado y mantenimiento de los niveles actuales de protección en la CE.



rencia entre los precios comunitarios y los internacionales, normalmente más bajos.

El resultado del sistema de protección actual se ilustra en el Gráfico 1. Siendo S la oferta de la CE y D su demanda, el precio doméstico se coloca al nivel P_d , por encima del precio internacional P_r . Con ello, el excedente a exportar con ayuda de restituciones equivale a la diferencia entre la producción Q_0 y el consumo C_0 . El excedente es volcado al mercado internacional compitiendo con las exportaciones de países terceros y presionando a la baja el precio internacional.

Con una producción de Q_0 , los ingresos de los productores comunitarios son superiores a lo que ingresarían al precio mundial en una cuantía igual al rectángulo $P_d b c P_r$. Este área es el Equivalente de Subsidio al Productor proporcionado por la política de sostenimiento del precio, que es una medida de la transferencia de recursos a los agricultores que más adelante consideraremos. Ahora bien, ¿quién financia esta transferencia? Por

un lado, el sector público, cuyo gasto en restituciones es el rectángulo $abcd$. Por el otro, los consumidores cuyo gasto incrementado para un nivel de consumo de C_0 es $P_d adP_r$.

Como vemos, el sistema es gravoso para el consumidor, pernicioso para los exportadores no comunitarios y no neutral para el presupuesto. El sistema de estabilizadores agro-presupuestarios de 1988 persiguió un mayor equilibrio presupuestario al intensificar los controles de producción basados en tasas de responsabilidad y la modulación de los precios de compra en función de los excedentes. No obstante, con el sistema de precio umbral-restituciones el mercado comunitario mantiene buena parte de su aislamiento de las fluctuaciones del mercado internacional. Por otro lado, las tímidas medidas del control de la producción emprendidas, como reconocía el Comisario Mac Sharry al defender sus propuestas (Agra Europe, 18 de enero de 1991, página 1), sólo proporcionaban un «margen de respiro» en el objetivo de control del gasto público.

Después de una serie de borradores, Mac Sharry presentó un documento (Comisión, 1991) que detallaba los cambios que iban a tener lugar en el régimen de precios, ayudas y controles de producción, después de un período transitorio de tres años. A partir de julio de 1993, la Comisión definirá un precio indicativo u objetivo reducido de 125 ECU/tonelada en 1993/94, de 110 ECU/tonelada en 1994/95 y finalmente de 100 ECU/tonelada en 1995/96. Este precio de 100 ECU/tonelada representa, según la Comisión «un precio de mercado internacional estabilizado». La intervención podría entonces darse a un 10 por 100 por debajo de este precio mientras que el precio umbral se situaría un 10 por 100 por arriba.

Nótese que el precio «internacional» de 100 ECU/tonelada se encuentra muy por debajo del precio medio de compra de los cereales que la misma Comisión estimaba en 155 ECU/tonelada (Agra Europe, 19 de julio de 1991). Entonces, ¿cómo compensar a los productores por la caída de los precios? El sistema propuesto fija un pago compensatorio que cubriría la diferencia entre los 155 ECU/tonelada y el nuevo precio indicativo. Es decir, una

media de 55 ECU/tonelada a partir de 1995/96, aunque la compensación se pagará por hectárea, sobre la base de los rendimientos medios regionales.

El sistema presenta algunos rasgos que lo diferencian de un clásico sistema de «deficiency payments». Algunos de estos rasgos son importantes, como es la diferenciación de trato entre tamaños de productor o las diferencias regionales introducidas, temas a los que nos referiremos más adelante. Por ahora destaquemos un aspecto fundamental y es que el sistema no renuncia a controlar la producción. Todo productor que no sea catalogado como «pequeño» (< 92 toneladas) sólo podrá percibir el pago a condición de que se comprometa a retirar de la producción un 15 por 100 de su tierra cultivada. Considerando que son los grandes productores los que aportan el grueso de la superficie de cereal, el sistema conseguiría, como comprobaremos en el apartado 5, una significativa reducción de la superficie cultivada.

El nuevo sistema tendría unos efectos económicos sobre los distintos grupos sociales y los intercambios muy distintos que los derivados del sistema de doble precio. En el Gráfico 1, el nuevo precio indicativo puede asumirse situado al nivel del precio mundial «estabilizado» P_r , mientras que el precio percibido por los productores se colocaría al nivel P_d . Comparando con el enfoque anterior de protección, el nuevo sistema conseguiría una caída de la producción desde Q_0 a Q_i y un aumento del consumo de la CE, desde Q_0 a Q_i y un aumento del consumo de la CE, desde C_0 a C_i , este último posibilitado por la caída del precio de mercado desde el nivel P_d hasta P_r . Asumiendo que se compensase por toda la superficie, retirada o no, los productores seguirían percibiendo la misma transferencia que con el sistema anterior, es decir, el rectángulo $P_d bcP_r$. Sin embargo, esta vez la participación de los consumidores en la transferencia se anularía mientras que sería el presupuesto de la Comunidad el que la costeara.

Así pues, los consumidores se perfilan como los grandes ganadores de la reforma. El precio de los alimentos para el ganado bajaría, lo cual resulta incluso funcional para aligerar la carga pa-

ra los ganaderos resultante de posibles recortes en los precios institucionales de la carne de vacuno y productos lácteos. Por otro lado, la competitividad del cereal comunitario frente a los productos sustitutivos de importación quedaría reforzada, haciendo superflua la necesidad del re-equilibrio en la protección, tan defendido antaño por la CE y tan denostado por los otros socios del GATT.

En contraste, el contribuyente se perfila como un perdedor de la reforma. No obstante, existen ventajas también desde esta perspectiva. Así, con el nuevo sistema que implica un pago directo prefijado para una serie de campañas, el nivel de gasto público es conocido de antemano, al contrario que el sistema de doble precio que dependía de las fluctuaciones del precio mundial. Además, la transferencia o ayuda de los productores se tangibiliza en forma de partidas del presupuesto de la CE, con lo que será mayor su control social, lo que no ocurría con el sistema anterior donde la fuente de financiación básica eran los consumidores.

En cuanto a los intercambios internacionales, con el nuevo sistema el excedente a exportar por la CE se reduciría, en el Gráfico 1, a $Q_1 - C_1$, lo cual supondría una presión disminuida sobre el mercado internacional. Queda por determinar, desde luego, si la Comunidad se decidirá finalmente por un sistema de protección en frontera basado en un arancel fijo o si mantendrá su oferta de arancel fijo + componente variable presentada en la última etapa de la Ronda Uruguay. En cuanto a las restituciones de exportación, caerán radicalmente debido a la fuerte reducción del precio indicativo. Este hecho ha contribuido a legitimar la propuesta comunitaria ante el GATT, representando así una base realista de negociación: Aunque el sistema de pagos compensatorios seguiría proporcionando incentivos a los agricultores para mantener la producción, en el GATT la medida se considera mucho menos distorsionante de los intercambios internacionales que el sistema de doble precio³.

Una opción alternativa hubiera sido liberalizar completamente el mercado interno, con lo que el excedente a exportar por la CE hubiera quedado en $Q_1' - C_1$. La compensación a los productores podría haberse efectuado por medio de ayudas directas a las explotaciones, desvinculadas del nivel de producción. Este sistema de compensación habría podido ser selectivo, dirigido a las explotaciones verdaderamente necesitadas de ayuda, en la línea de los programas PARA recientemente diseñados por la Comunidad. La Comisión finalmente renunció a este tipo de medidas, ciertamente impopulares entre las organizaciones de productores que verían cómo una renta cierta se habría diluido en algún tipo de compensación familiar, desvinculada de las decisiones de producción.

3. El grado de protección de los cereales en España⁴

Uno de los problemas de negociación en la Ronda Uruguay consistió en la elección de un indicador adecuado de apoyo que sirviera de base de referencia para la desprotección. Un indicador sencillo del efecto de las medidas de sostenimiento del precio al productor es el arancel equivalente (AE) que mide la diferencia entre los precios doméstico e internacional. El Cuadro 1 resume

estimar las consecuencias de una liberalización de las políticas cerealistas sobre los intercambios. La mayoría de los modelos predice un aumento en los precios mundiales de los cereales aunque, en ocasiones, los resultados son contradictorios debido a los supuestos utilizados. Un aspecto crítico es el relativo a los efectos cruzados de un cambio de los precios relativos de los distintos cereales. Una interesante recopilación de resultados puede encontrarse en Goldin y Knudsen.

⁴ Toda la información estadística utilizada en los cálculos de las medidas del grado de protección fue tomada de fuentes estadísticas oficiales (MAPA, FAO, OCDE, EUROSTAT). En todo momento, hemos pretendido ajustarnos a una metodología común con la seguida por organismos internacionales. En determinados casos, las series temporales disponibles a partir de las estadísticas eran incompletas o no se ajustaban exactamente a la definición requerida a partir de variables «proxy» disponibles a partir de estadísticas oficiales. Para más detalle, véase García Álvarez-Coque (1990b). Los resultados detallados están disponibles si se piden al autor.

³ Diversos modelos de comercio internacional han tratado de

CUADRO 1
RESUMEN ARANCELES EQUIVALENTES COMUNITARIO Y ESPAÑOL

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<i>Trigo</i>										
CEE-AE esp. (ptas/100 kg)	390,2	287,6	369,8	554,1	321,6	130,6	738,0	1.436,3	1.597,4	874,0
CEE-AE (%)	26,0	17,5	20,3	27,2	12,8	5,6	32,1	58,4	64,3	37,1
España-AE esp. (ptas/100 kg) ...	417,2	338,0	354,4	510,4	-31,3	134,4	1.002,4	1.766,8	1.909,4	1.251,9
España-AE (%)	27,1	20,2	19,3	25,2	-1,4	5,6	38,5	61,8	68,3	45,8
<i>Cebada</i>										
CEE-AE esp. (ptas/100 kg)	547,2	114,7	8,2	76,4	487,1	38,0	218,8	914,6	1.375,5	728,4
CEE-AE (%)	40,1	7,7	,5	4,0	20,2	1,6	9,9	35,2	59,9	33,4
España-AE esp. (ptas/100 kg) ...	335,4	-100,9	-206,6	-127,7	19,8	-109,6	208,3	1.056,9	1.348,0	891,9
España-AE (%)	29,1	-8,0	-14,1	-7,4	1,0	9,5	9,5	43,4	59,5	38,0
<i>Maíz</i>										
CEE-AE esp. (ptas/100 kg)	512,3	292,0	454,9	608,8	163,1	170,9	801,7	1.490,7	1.961,7	1.185,5
CEE-AE (%)	36,1	18,5	25,4	29,8	6,4	6,6	31,7	57,4	72,2	47,0
España-AE esp. (ptas/100 kg) ...	499,2	261,9	439,2	519,0	17,7	174,7	907,8	1.868,7	2.004,7	1.518,7
España-AE (%)	35,5	16,9	24,8	26,5	,7	6,7	34,4	62,8	72,6	53,2
<i>Arroz</i>										
CEE-AE esp. (ptas/100 kg)	317,0	-628,7	819,2	1.119,7	1.083,8	2.134,7	2.892,0	3.421,1	2.934,0	2.769,8
CEE-AE (%)	13,5	-25,3	23,6	30,3	24,6	43,5	61,2	73,4	54,3	52,5
España-AE esp. (ptas/100 kg) ...	-185,9	-1.024,7	-60,3	277,8	214,4	1.279,2	1.974,6	2.354,9	1.637,5	2.000,3
España-AE (%)	-10,1	-49,0	-2,3	9,7	6,1	31,6	51,8	65,6	39,9	44,4

FUENTE: Elaboración propia basada en datos de la OCDE y la FAO. García Álvarez-Coque (1990b).

nuestros cálculos para España y los compara con estimaciones para la CE (García Álvarez-Coque, 1990b). En el caso del trigo los niveles de AE han solido ser de órdenes de magnitud comparables a los comunitarios antes de la adhesión de España a la CE (algunos años inferiores, otros superiores). En el resto de los cereales, los AE españoles eran claramente inferiores a los comunitarios en el período pre-adhesión, mientras que en los primeros tres años de la adhesión se situaron a niveles muy superiores a los de años anteriores y comparables a los de la CE, si exceptuamos el caso del arroz, cereal que seguía estando al final del período mucho menos protegido en España que en la CE-10. Como resultado de las medidas de sostenimiento del mercado, los distintos cereales españoles presentaban a finales de la década pasada unos aranceles equivalentes que rondaban entre un 40 y un 50 por 100 del precio interno. Así, en cebada, el cereal español excedentario por excelencia, el AE rozaba el 40 por 100, mientras que en trigo y arroz se alcanzaba el 45 por 100, supe-

rando el maíz la cifra del 50 por 100. En promedio, los mercados internos situaban su precio casi al doble de los precios internacionales. Este dato da buena cuenta por sí mismo de las dificultades de acceso de los exportadores de países terceros a los mercados comunitarios así como de la necesidad de subsidios a la exportación comunitaria para poder competir en el exterior de la Comunidad.

Un indicador popularizado por la OCDE es el denominado Equivalente de Subsidio al Productor (ESP)⁵. El ESP resulta de la suma de las transferencias al sector agrario por la vía del sostenimiento del precio más las derivadas de otras políticas no directamente vinculadas a las decisiones productivas. Entre estas

⁵ El ESP puede definirse como «montante que debería transferirse a los agricultores para compensar la pérdida de ingresos que resultaría de suprimir una medida gubernamental dada». Sobre las limitaciones del método, cabe referirse, entre numerosos estudios, al editado por la OCDE (1987). Véase también el trabajo citado de J. Zietz y A. Valdés.

CUADRO 2
RESUMEN ESP (TOTAL)
(Millones de pesetas)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Trigo										
Sostenimiento del mercado	17.028,9	20.411,8	12.077,6	22.510,3	-1.335,4	8.134,5	53.415,8	77.600,0	110.571,8	81.549,0
Pagos directos	—	—	103,0	—	—	—	—	914,9	1.069,1	1.992,1
Medios de producción	782,4	1.622,4	1.091,1	1.269,1	1.303,5	1.132,4	1.182,2	1.174,2	747,9	627,6
Otras ayudas	51,3	175,6	86,6	583,1	524,4	469,6	261,7	439,2	316,4	728,6
Tasas	—	—	—	—	—	—	—	-3.445,0	-4.804,6	-8.287,4
Total	17.862,6	22.209,8	13.358,4	24.362,6	492,5	9.736,5	54.859,7	76.683,2	107.900,6	76.609,8
Cebada										
Sostenimiento del mercado	20.970,3	-8.784,8	-9.828,5	-6.729,2	1.319,8	-11.820,6	22.282,2	78.541,1	132.586,4	107.655,2
Pagos directos	—	—	143,8	258,7	—	—	—	1.547,9	1.541,3	3.150,3
Medios de producción	1.198,3	2.338,6	1.523,0	1.516,6	2.035,1	2.018,8	2.373,2	1.986,6	1.270,3	1.162,9
Otras ayudas	78,6	253,2	120,9	696,9	818,8	837,2	525,4	743,2	537,3	1.350,0
Tasas	—	—	—	—	—	—	—	-5.828,7	-8.160,5	-15.356,1
Total	22.247,3	-6.193,0	-8.040,8	-4.257,0	4.173,7	-8.964,5	25.180,8	76.990,1	127.774,8	97.962,2
Maíz										
Sostenimiento del mercado	11.042,5	6.059,4	9.474,5	12.093,4	318,7	4.418,9	30.982,5	63.966,5	71.304,7	54.324,4
Pagos directos	—	—	65,2	114,4	—	—	—	713,0	557,4	933,6
Medios de producción	424,0	621,7	690,6	670,5	550,8	473,2	757,1	915,1	459,4	344,6
Otras ayudas	27,8	67,3	54,8	308,1	221,6	196,2	167,6	342,3	194,3	400,1
Tasas	—	—	—	—	—	—	—	-2.684,9	-2.951,1	-4.550,8
Total	11.494,3	6.748,4	10.285,1	13.186,4	1.091,1	5.088,4	31.907,2	63.252,1	69.564,7	51.451,9
Arroz										
Sostenimiento de mercado	-794,0	-4.436,8	-267,7	1.116,9	480,2	5.628,5	9.122,5	11.680,3	7.909,4	10.141,3
Pagos directos	—	—	13,4	19,7	—	—	—	1,1	,8	0
Medios de producción	81,8	116,3	142,2	115,7	68,4	82,3	102,5	132,6	62,4	48,8
Otras ayudas	5,4	12,6	11,3	53,2	27,5	34,1	22,7	49,6	49,6	56,7
Total	-706,8	-4.307,9	-100,9	1.305,5	576,2	5.744,9	9.247,7	11.863,6	7.998,9	10.246,8

FUENTE: Elaboración propia basada en datos del MAPA e informaciones de la Comisión (García Álvarez-Coque, 1990b).

«otras políticas» hemos considerado en nuestro cálculo: los pagos directos a los productores, las ayudas a los medios de producción corrientes (seguros, semillas, fertilizantes, carburantes y defensa contra plagas), las ayudas estructurales (IRYDA) y, finalmente, las subvenciones de la Dirección General de Investigación y Capacitación Agrarias. El Cuadro 2 sintetiza las principales componentes del ESP de los cereales españoles. Como puede verse, la cuantía de los pagos «desvinculados» de la producción no ha sido más que testimonial en los años considerados.

Al analizar las distintas componentes del ESP total cabe destacar el predominio casi general de las medidas de sostenimiento del mercado en la financiación de las transferencias a los productores cerealistas. En 1988, las transferencias por este concepto superaban los 100.000 millones de pesetas en el caso de la cebada, 80.000 millones para el trigo, 50.000 millones para el maíz y 10.000 millones para el arroz. La cuantía global de los cuatro principales cereales supera los 250.000 millones de pesetas, es decir, más de un 5 por 1000 del PIB de 1988. Estas transfe-

CUADRO 3
CALCULO DE LA UMA ESPECIFICA
(Pesetas por 100 kg)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	UMA como porcentaje precio percibido (1990)
<i>Trigo blando</i>							
Sostenimiento del mercado	1.313	1.570	1.506	1.431	1.351	1.280	50
Pagos directos	0	21	16	26	32	32	1
Tasas de corresponsabilidad	0	78	83	127	80	161	6
UMA por 100/kg	1.313	1.512	1.439	1.330	1.303	1.151	45
<i>Trigo duro</i>							
Sostenimiento del mercado	1.349	1.745	1.657	1.612	1.522	1.434	45
Pagos directos	0	21	63	112	348	391	12
Tasas de corresponsabilidad	0	78	83	127	80	161	5
UMA por 100/kg	1.349	1.687	1.637	1.596	1.790	1.664	52
<i>Cebada</i>							
Sostenimiento del mercado	1.193	1.430	1.260	1.261	1.310	1.303	56
Pagos directos	0	21	16	26	32	32	1
Tasas de corresponsabilidad	0	78	83	127	80	161	7
UMA por 100/kg	1.193	1.372	1.192	1.160	1.261	1.174	51
<i>Maíz</i>							
Sostenimiento del mercado	1.479	1.821	1.603	1.497	1.624	1.507	57
Pagos directos	0	21	16	26	32	32	1
Tasas de corresponsabilidad	0	78	83	127	80	161	6
UMA por 100/kg	1.479	1.763	1.535	1.396	1.575	1.378	52
<i>Arroz</i>							
Sostenimiento del mercado	2.242	2.024	2.535	2.935	2.979	2.960	65
Pagos directos	0	0	0	0	0	0	3
Tasas de corresponsabilidad	0	0	0	0	0	0	0
UMA por 100/kg	2.242	2.024	2.535	2.935	3.270	3.106	69
<i>Total cereales + arroz</i>							
Sostenimiento del mercado	1.303	1.578	1.448	1.399	1.401	1.369	
Pagos directos	0	20	16	28	45	51	
Tasas de corresponsabilidad	0	77	81	125	79	157	
UMA por 100/kg	1.303	1.522	1.383	1.302	1.366	1.264	

FUENTE: Garcia Alvarez-Coque (1990b).

rencias contienen, además, una nada despreciable componente de regresividad al haber sido financiadas principalmente, como

se verá en el próximo apartado, por los propios consumidores españoles.

La opción de la Comunidad para medir el grado de protección ha sido la Unidad de Medida de Apoyo (UMA)⁶. Una diferencia con el ESP consiste en que sólo recoge aquellas medidas que más directamente influyen sobre las decisiones de los productores agrícolas (medidas de sostenimiento de los precios, pagos directos, subvenciones a los inputs y tasas de corresponsabilidad). Tanto el ESP como la UMA utilizan alguna noción de precio de «referencia» del mercado libre para compararlo con el precio doméstico en la medición de la protección proporcionada por el sostenimiento de los precios. Mientras el ESP suele calcularse en base anual, el precio de referencia internacional utilizado por la UMA se refiere a un trienio base y se mantiene fijo en el tiempo para que la medición del apoyo a la agricultura no dependa de las fluctuaciones internacionales. De este modo, la UMA puede servir como indicador de la «voluntad» de apoyo teórico al sector agrario, desvinculada de la aleatoriedad de los precios mundiales, incluyendo en la misma el efecto de las políticas que inciden más directamente en la producción.

En el Cuadro 3 presentamos nuestras propias estimaciones de la UMA de los principales cereales en España, expresada en pesetas por 100 kilogramos. Parece conveniente no perder de vista que nuestra adhesión a la CE implicó un fuerte aumento inicial de los precios de mercado españoles. En realidad, con la adhesión, la banda de comercialización de precios no sólo se desplazó hacia arriba sino que además se amplió, posibilitando así que los precios percibidos aumentasen en épocas de escasez coyuntural. No obstante, a partir de 1987 se constata una ligera tendencia decreciente de los precios, como no cabía menos que esperar de la confluencia de unas mayores cosechas con una política de la CEE más restrictiva, sobre todo a partir de 1988, con la adopción de los estabilizadores agro-presupuestarios. La tendencia decreciente de los precios percibidos, unida a la aplicación de las tasas de corresponsabilidad, conllevó una caída lenta de los ni-

veles de ayuda por 100 kilogramos, después del fuerte incremento registrado en 1986. Aun así, en 1990 (última columna del Cuadro 3) la ayuda equivalente de los cereales españoles todavía representaba prácticamente el 50 por 100 del precio percibido, cifra que habla por sí sola del grado de asistencia que la PAC, aun con los estabilizadores introducidos, todavía concede a los cereales en nuestro país.

En los documentos de negociación presentados por la Comunidad al GATT, la Unidad de Medida de Apoyo de la CE se expresaba en términos de ayuda global y no específica. De esta forma se tenían en cuenta los efectos de las políticas de control de la producción además de las posibles reducciones por la vía de los precios. En el estudio que sirve de base al presente artículo (García Álvarez-Coque, 1990b) se estimó que la UMA total de los cereales españoles en 1986 ascendía a unos 240 mil millones de pesetas. En 1990, la UMA ya había caído ligeramente a los 225.000 millones de pesetas. Recordemos que la Comisión proponía un 30 por 100 de reducción de la UMA total en diez años, tomando como base el nivel de 1986. Según esto, la UMA de los cereales españoles alcanzaría los 167.000 millones de pesetas en 1995, lo cual, con seguir representando una transferencia importante al sector agrario procedente del resto de la economía, supondría a la vez una caída importante de la protección.

4. ¿Quién financia la política cerealista?⁷

Sabemos que el productor español «percibe», en concepto de ayuda equivalente, la diferencia entre los precios internos e internacionales, más una serie de reembolsos directos. A partir de los aranceles equivalentes resulta sencillo aproximar las contribuciones financieras de los distintos grupos sociales implicados (agricultores, consumidores, contribuyentes) a la financiación de la política cerealista. Dichos aranceles, multiplicados por las

⁶ Puede consultarse el documento del GATT sobre la agricultura MTN.GNG/NG5/W/96 del 10 de julio de 19889 que analiza la medida global de la ayuda según el planteamiento de la CEE.

⁷ El autor agradece la colaboración de Barbara Möhlendick en la elaboración cuantitativa del presente apartado.

CUADRO 4
FINANCIACION DE LA POLITICA CEREALISTA

Financiado por el consumidor en millones de pesetas				
	Trigo	Cebada	Maiz	Arroz
Consumo	71.984	81.564	67.491	9.621
Financiado por el contribuyente en millones de pesetas				
	Trigo	Cebada	Maiz	Arroz
Exportaciones Extra-CE	2.128	6.404	3.007	0
Variación de stocks	100	-1.784	152	0
Importaciones Extra-CE	-63	-0	-23.935	-720
Pagos directos	1992	3.150	934	0
Medios de producción	628	1.163	345	49
Otras ayudas	729	1.350	400	57
Tasas de corresponsabil.	-8.287	-15.356	-4.551	0
Total	-2.773	-5.073	-23.648	-615
Financiado por el productor español en millones de pesetas				
	Trigo	Cebada	Maiz	Arroz
Tasas de corresponsabil.	-8.287	-15.356	-4.551	0
Financiado por el consumidor de otros países de la CEE				
	Trigo	Cebada	Maiz	Arroz
Exportaciones intra	7	3	9	0

FUENTE: Datos de Eurostat y elaboración propia del AE (Arancel Equivalente) a partir de datos de la OCDE y de la FAO (véase García Álvarez-Coque, 1990b).

transacciones efectuadas en cada mercado (consumo nacional, exportaciones extra-CE e intra-CE, importaciones extra-CE), nos van a permitir obtener las contribuciones de los consumidores españoles, de los contribuyentes de la CE, del consumidor de otros países miembros, y por último, de los exportadores de terceros países (la contribución de estos últimos puede entenderse como ingresos de los contribuyentes comunitarios). El panorama de la financiación de la política cerealista en España queda incompleto al tener en cuenta la participación de los productores cerealistas (tasas de corresponsabilidad), y finalmente, de los contribuyentes en su aportación a otros reembolsos (pagos directos, medios de producción y ayudas desvinculadas a la producción y variación de stocks).

En el Cuadro 4 se resume el mencionado panorama financiero para el año 1988. De dicho cuadro pueden extraerse dos resultados fundamentales. Primero, que el consumidor español es la principal fuente de financiación. Los montantes financiados por el consumidor de otros países miembros son casi insignificantes, dada la escasa cuantía de nuestras exportaciones intra-CE. De algún modo, lo que la PAC aporta al sector cerealista español no consiste en una transferencia externa sino más bien en una transferencia interna, procedente de los propios ciudadanos españoles. Estos serían los principales beneficiarios de una desprotección del sector de cereales en España.

Un segundo resultado es la baja participación de los contribuyentes en la financiación de los cereales españoles. Más bien se

diría que nuestro sector de cereales aporta más recursos presupuestarios a la CE que los que detrae. A ello contribuyen no sólo nuestras aportaciones por tasas de corresponsabilidad sino además la gran cuantía de las importaciones, especialmente de maíz, procedentes de terceros países. Así pues, nuestro sector de cereales se posiciona como «contribuyente» neto a las arcas comunitarias. Note el lector que la posición financiera de nuestro país cambiaría sustancialmente con el nuevo sistema esbozado en la propuesta Mac Sharry. En efecto, un sistema de pagos compensatorios supondrá transferencias financieras netas de la Comunidad a España, tanto más cuando el sistema está diseñado para penalizar a las grandes explotaciones que no abundan en nuestro país.

5. ¿Quién se beneficia de la protección?

Si uno preguntara sobre los potenciales perdedores del proceso desprotector la respuesta sería casi con seguridad: los agricultores. En este sentido, conviene preguntarse sobre qué explotaciones son las actuales beneficiarias por la protección.

La Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas, publicada en 1987 por el INE, proporciona la información básica para realizar un primer análisis de la situación de las explotaciones cerealistas. Más concretamente, la Orientación Técnico Económica número 11 («Cereales») incluye a casi 200.000 explotaciones que son agrupadas en estratos en función de su margen bruto expresado en Unidades de Dimensión Europea (UDE)⁸.

Sólo un 10 por 100 de las explotaciones (las superiores a 16 UDEs) ya representan más del 40 por 100 de la superficie agrícola utilizada (SAU) y del 50 por 100 del margen bruto total (MBT) de la OTE cereales. En el otro extremo, las explotaciones del segmento inferior (< 2 UDEs) representan el 43 por 100 de las explotaciones totales aunque sólo participan del 8 por 100

de la SAU y del 5 por 100 del MBT. Este es un dato suficientemente indicativo en sí mismo del grado de desigualdad implícito en el modelo de protección a los ingresos agrarios por la vía de los precios. Este hecho fue reconocido por el Comisario Mac Sharry a la hora de presentar su propuesta (ver *Agra Europe*, 18 de enero de 1991): «... ha llegado la hora de reconocer que sólo el 6 por 100 de los productores cerealistas de la CE es responsable de los dos tercios de la producción».

6. ¿Quién necesita protección?

Desde la perspectiva de la economía aplicada como base para el diseño de la política económica, sería interesante delimitar un sector de explotaciones marginales al cual dirigir la asistencia. Se planteó en nuestro estudio un criterio «político» no exento de subjetivismo, por el cual se tomó como umbral de marginalidad un margen bruto por unidad de trabajo anual (UTA) igual al 75 por 100 del Producto Interior Bruto medio por activo de la economía española.

Se delimitó, a partir de la Encuesta sobre Estructura de las Explotaciones Agrícolas, el margen bruto por UTA en el límite inferior de cada estrato. Para ello, primeramente se calculó las UTAs por explotación en el límite inferior de cada estrato mediante la media aritmética de las UTAs medias por explotación de cada dos estratos consecutivos. Finalmente, el margen bruto por UTA, en el límite inferior de cada estrato, no es más que el cociente entre el margen bruto por explotación y las UTAs por explotación del límite inferior. Este procedimiento permite establecer los estratos de explotaciones que quedarían por debajo de un umbral de marginalidad establecido previamente en las distintas comunidades autónomas españolas.

Como ya hemos sugerido unas líneas atrás, vamos a plantear un umbral de marginalidad situado a un 75 por 100 del PIB medio por activo de la economía española, lo que en 1987 equivalía a unas 1.850.000 pesetas. Este criterio se asemeja al adoptado por los programas PARA de ayudas a las rentas agrarias, los cua-

⁸ Una UDE corresponde a 1.100 ECU, cantidad que, en 1987, equivalía a unas 153.000 pesetas.



les consideran como renta «umbral» del 70 por 100 de la renta nacional por activo.

Una delimitación adicional podría restringir nuestro estudio a las explotaciones «marginales» que proporcionan un margen bruto mínimo superior a las dos UDEs (unas 300.000 pesetas). Esta forma de proceder sustraería de nuestro campo de observación al grupo de las explotaciones «muy pequeñas», las cuales podemos afirmar no proporcionan —con o sin protección— unos ingresos suficiente en sí mismos como para mantener una familia. Con ello puede pensarse, o bien que los miembros de la familia tienen una ocupación externa a la explotación que les permita complementar sus ingresos, o bien que dicho complemento no existe por carencia de empleo alternativo. Pero el problema de este último tipo de familias es discutible que tenga que ser atendido por la política de precios agrarios y no por otras políticas (social, empleo, desarrollo regional).

Así pues, nuestro conjunto «problema» de explotaciones quedaría limitado por aquellas explotaciones con un MB/UTA > 1.850.000 pesetas y un MB > 300.000 pesetas (Cuadro 5). En conjunto, unas 88.000 explotaciones (un 50 por 100 del total). Entre las dos Castillas, Andalucía, Aragón y Cataluña, se reúne el 80 por 100 de las explotaciones totales de este conjunto. En términos de margen bruto total (MBT), el conjunto problema es relativamente más importante en aquellas regiones cerealistas en las que se constatan mayores deficiencias estructurales⁹. Así, este conjunto de explotaciones en las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Aragón y Andalucía, produce un MBT

que es superior al 75 por 100 del MBT del conjunto de las explotaciones cerealistas de dichas regiones. En contraste, en Castilla-León, Cataluña y Navarra, el porcentaje del MBT que representan estas explotaciones no llega al 35 por 100.

Si nos ocupamos, entre las explotaciones del conjunto «problema», sólo de las explotaciones con dedicación principal del titular a la explotación, nos encontraremos con un conjunto más reducido: 38.000 explotaciones, las dos terceras partes de las cuales se encontraban en tres comunidades autónomas: las dos Castillas y Aragón. Este conjunto más restringido de explotaciones representaba sólo el 20 por 100 de las explotaciones de la OTE cereales.

En definitiva, dos conclusiones pueden extraerse de los sencillos cálculos anteriores. Primero, que el conjunto de explotaciones que requieren verdaderamente asistencia de la política agraria es muy inferior al número de los actuales beneficiarios de las políticas de sostenimiento del precio. Segundo, que una política de apoyo a las rentas familiares selectiva, dirigida a un conjunto de explotaciones profesionales marginales con dedicación principal del empresario agrícola a la propia explotación, podría resultar barata, en término de gasto público. Así, según nuestros cálculos (García Álvarez-Coque, 1990b), una política de compensaciones que ayudase de forma directa, mediante pagos desvinculados de la producción, en el sector cereales, a las explotaciones de los estratos intermedios (> 2 UDE y < 16 UDE) y con dedicación principal del propietario a la agricultura, costaría menos del 25 por 100 de la pérdida total de ingresos resultante de una desprotección.

Si el modelo adoptado finalmente por la propuesta Mac Sharry no ha seguido la pauta sugerida en el párrafo anterior sólo puede ser atribuido a motivos políticos, cuyo análisis queda fuera del alcance del presente trabajo. No obstante, dicha propuesta, sin romper con lo que podría llamarse esquema clásico de pagos vinculados a la producción, sí pone en práctica cierta diferenciación entre tamaños de explotación.

⁹ En el estudio citado de García Álvarez-Coque (1990b) se realiza un análisis estructural de las regiones cerealistas españolas. Mientras algunas regiones como Cataluña, Navarra y Castilla-León parecen bien situadas, toda vez que la productividad media del trabajo en las mismas es relativamente elevada, otras como Madrid, Andalucía y Extremadura manifiestan una baja productividad del trabajo, indicando deficiencias estructurales. En otras como Aragón y Castilla-La Mancha los márgenes brutos por hectárea son bajos a pesar de presentar unos ratio de estructura tierra/trabajo relativamente elevados.

CUADRO 5
NUMERO DE EXPLOTACIONES

	Número de explotaciones con MB/UTA < 1.850.000 ptas y MB > 300.000 pesetas (A)	Número total de explotaciones (B)	Porcentaje (A)/(B)
Andalucía	9.790	25.880	37,8
Aragón	12.843	25.090	51,2
Asturias	78	126	61,9
Baleares	79	1.040	7,6
Castilla y León	28.127	59.056	47,6
Castilla-La Mancha	13.092	30.916	42,3
Cataluña	8.904	18.365	48,5
Extremadura	6.016	11.828	50,9
Galicia	12	344	3,5
Madrid	2.882	6.003	48,0
Murcia	707	2.380	29,7
Navarra	3.496	6.983	50,1
C. Valenciana	619	1.638	37,8
País Vasco	698	845	82,6
La Rioja	1.430	2.105	67,9
Total	88.773	192.738	46,1

FUENTE: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Estructuras de las Explotaciones de 1987, publicada por el INE (ver García Álvarez-Coque, 1990b).

7. Impacto de la reforma en el sector productor

Como se indicó en el apartado 2 del presente artículo, la propuesta Mac Sharry prevé la caída de los precios de sostenimiento en un 40 por 100 en tres años, caída que sería compensada mediante un sistema de pagos compensatorios por hectárea. El pago por hectárea variaría regionalmente de acuerdo con el rendimiento de la tierra, con el resultado de que el pago por hectárea será mayor en unas regiones con mayores rendimientos. Así, la pérdida de ingresos resultante de la reforma, que se estima en 55 ECU/tonelada, se multiplicará por los rendimientos medios regionales (tomando los últimos cinco años y descartando las cifras superior e inferior).

Si, en España, el rendimiento medio es de 2,8 toneladas/hectárea¹⁰, ello implicaría un pago por hectárea no superior a la mi-

tad del realizado en países como Bélgica (5,97 toneladas/hectárea), Francia (5,80 toneladas/hectárea), Irlanda (5,93 toneladas/hectárea) y Holanda (5,94 toneladas/hectárea). Así pues, el modelo propuesto no rompe radicalmente con un modelo de protección proporcional a la producción. ¿Dónde, pues, se discrimina a favor de las pequeñas explotaciones?

Dos niveles umbrales de producción son incluidos para diferenciar las explotaciones cerealistas en tres tamaños. En primer lugar, las «pequeñas» (< 92 t), las cuales no se ven obligadas al «set-aside» para recibir el pago compensatorio. En el tramo intermedio, las «medianas» (> 92t y < 230t) que deben recortar la superficie en producción en un 15 por 100 pero que recibirán compensación por la superficie total. Finalmente, las explotaciones «grandes» (> 230t) que no recibirán compensación más que por la superficie retirada correspondiente al límite de las 230t. En otras palabras, tomando el rendimiento medio de la CE (4,6 toneladas/hectárea), una explotación de 400 hectáreas que reti-

¹⁰ Tomando los años 1985, 1988 y 1989 (vease Agra Europe, julio 19, 1991, página E/6).

CUADRO 6
IMPACTO DE LA REFORMA MAC SHARRY SOBRE LAS EXPLOTACIONES DE LA OTE CEREAL EN ESPAÑA

Comunidad Autónoma	Rendimiento t/ha*	Umbral exención (ha)	Umbral penalización (ha)	Porcentaje explotaciones respecto al número total		Superficie retirada (%)
				pequeñas	pequeñas y medianas	
Galicia	2,64	34,8	87,0	100	100	,0
Asturias	2,40	38,3	95,8	100	100	,0
Cantabria	2,62	35,1	87,7	100	100	,0
P. Vasco	2,97	31,0	77,5	67,7	98,4	9,6
Navarra	3,49	26,4	65,9	64,7	82,8	11,8
La Rioja	4,06	22,7	56,7	70,0	98,2	10,8
Aragón	3,43	26,8	67,1	68,0	84,4	11,1
Cataluña	3,70	24,8	62,1	57,7	80,8	12,3
Baleares	1,38	66,7	166,6	99,3	99,3	2,8
Castilla-León	3,26	28,3	70,6	57,5	84,6	12,5
Madrid	2,83	32,5	81,1	79,3	93,5	11,0
Castilla-La Mancha	2,72	33,8	84,5	57,7	87,1	13,4
C. Valenciana	4,37	21,1	52,6	99,5	99,5	1,0
Murcia	1,72	53,4	133,4	80,9	93,5	11,3
Extremadura	3,25	28,4	70,9	79,6	91,0	10,5
Andalucía	3,07	29,9	74,8	83,0	94,3	10,4
España	—	—	—	65,7	87,0	12,4

FUENTE: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (1991). Encuesta de Estructura de Explotaciones de 1987 y Anuario de Estadística Agraria de 1988.
* Para 1988. Es el rendimiento medio por hectárea tomando la producción de trigo, cebada, maíz y arroz agregados.

re 60 hectáreas vería recortada su ayuda en 52,5 hectáreas (60 hectáreas menos el 15 por 100 de 50 hectáreas).

El anterior criterio de clasificación de explotaciones introduce un nuevo elemento de diferenciación regional. Así, si tomamos como ilustración los rendimientos medios nacionales, una explotación en Portugal de 65 hectáreas quedaría exenta del *set-aside*, mientras que no lo estaría una explotación de 15 hectáreas en Bélgica. Si, a nivel de ilustración, tomamos los rendimientos medios del cultivo cereal en España de 1988 (Cuadro 6), observamos que las superficies umbrales de exención y de penalización varían también considerablemente entre las regiones de nuestro país.

Para determinar el número de explotaciones que quedarían exentas del requerimiento del *set-aside* para recibir la ayuda, procedimos de la manera siguiente. A partir de la Encuesta de Estructuras de 1987 se calculó la superficie media de cada estrato

de explotaciones. Se asumió que la superficie de todas las explotaciones de un mismo estrato era idéntica a la media del estrato. Entonces se calculó el número de explotaciones que presentaban una superficie inferior al umbral regional. La columna cuarta del Cuadro 6 muestra el porcentaje de explotaciones exentas respecto al total. Según este cálculo meramente aproximativo, dos tercios de las explotaciones cerealistas españolas podrían percibir la ayuda sin requerimiento de *set-aside*. La medida no debería ser, por tanto, impopular en nuestro país, aunque en algunas regiones como Cataluña y las dos Castillas el porcentaje es algo inferior al 60 por 100 del número total de explotaciones de la orientación cereal en dichas regiones.

Cabe preguntarse cuántas regiones deberían someterse al requerimiento de retirada de cultivo *sin* penalización en la percepción de la ayuda. Tomando como base la superficie umbral mostrada en la tercera columna del Cuadro 6, estimamos el número

de explotaciones que percibirían ayuda para *toda* la superficie cultivada aunque algunas de ellas se vean sometidas a obligación de retirada de tierra. El resultado se ofrece en la columna quinta del mencionado cuadro. En él puede verse que casi el 90 por 100 de las explotaciones cerealistas españolas percibirían la ayuda al completo sin penalización. Una vez más, el porcentaje varía entre regiones pero en ningún caso es inferior al 80 por 100.

Así pues, de acuerdo con los cálculos realizados, sólo un 33 por 100 de las explotaciones españolas se verían obligadas a retirar el 15 por 100 de la superficie cereal, pero sólo un 13 por 100 quedarían sujetas a algún grado de reducción en la compensación, reducción en todo caso inferior al 15 por 100. Ahora bien, si el número de explotaciones afectadas es reducido, cabe preguntarse sobre la efectividad de la medida para controlar la producción.

Asumiendo que todas las explotaciones cerealistas adoptasen el programa de compensaciones, lo cual está por ver dada su voluntariedad, hemos estimado la superficie total afectada y su porcentaje con respecto a la superficie total cultivada. Este porcentaje se muestra en la última columna del Cuadro 6. La superficie retirada en el conjunto de España superaría el 12 por 100 de la superficie total, lo cual no debe sorprender ya que son las medianas y grandes explotaciones las que contribuyen en mayor medida a la superficie total.

En definitiva, España haría su contribución al control de la producción cereal de la CE sin por ello resentirse la inmensa mayoría de sus productores en las compensaciones percibidas. Financieramente, el nuevo sistema sería favorable a nuestro país, a condición de que mantuviera el principio comunitario de solidaridad financiera.

8. Comentarios finales

Durante el transcurso de la Ronda Uruguay, dos fueron los enfoques de desprotección agraria enfrentados. De un lado, la Comunidad defendía la utilización del concepto de Unidad de Me-

da de Apoyo, como indicador globalizador del grado de apoyo a la agricultura, al tiempo que instrumento para cumplir los compromisos de reducción de la ayuda. Del otro, los principales socios exportadores de cereal, EE.UU. y grupo Cairns, no aceptaron ningún acuerdo que no contemplase un compromiso sobre medidas comerciales concretas (protección en frontera, subsidios a la exportación y ayuda interna). El divorcio entre ambas posturas condujo al fracaso en las negociaciones que, no obstante, fueron reemprendidas a principios del presente año.

La Comunidad hubiera deseado un compromiso de reducción de la UMA sin necesidad de concretar el mecanismo por el cual dicha reducción iba a tener lugar. Deseaba disponer de un margen político que quizá no cuestionase la continuación de la filosofía de estabilizadores agro-presupuestarios iniciada en 1988. El control de la oferta a través de tasas de corresponsabilidad y primas de retirada podría ser, desde esta filosofía, el instrumento de reducción de los excedentes, disminuyéndose así, por la vía indirecta, la presión sobre los mercados internacionales. Sin embargo, el fracaso en las negociaciones comerciales unido a un pesimismo incrementado hacia el enfoque actual de la PAC han empujado hacia un cambio radical en la filosofía de protección.

Quizá una primera conclusión del análisis realizado en el presente artículo es que la reforma de la PAC propuesta y debatida a lo largo de 1991 no supone *per se* un cambio en los niveles de apoyo al sector cereal aunque sí del modo en que dicho apoyo se practica. Nuestro análisis ha puesto énfasis en los procesos redistributivos implicados por cada enfoque de protección, omitiendo cualquier referencia a la superioridad, desde la perspectiva de la eficiencia económica, del sistema de pagos compensatorios con respecto al enfoque de protección actual de precio umbral desligado del precio internacional. Aunque dicha superioridad ya ha sido demostrada (véase, por ejemplo, MacCalla y Josling), es discutible que los criterios de eficiencia económica estática hayan estado detrás de los cambios propuestos, y sí criterios de distribución de bienestar, tanto a nivel internacional como doméstico.

En el plano internacional, el sistema propuesto de pagos compensatorios condicionados a retirada de tierras supone una mayor vinculación de la agricultura comunitaria a los mercados internacionales. Su adopción, además, hace innecesarias las restituciones a la exportación así como el antes tan proclamado y debatido re-equilibrio en la protección. Ello no debe hacernos creer que el nuevo sistema sería neutral con respecto a los incentivos a la producción. Más bien, el sistema de pagos compensatorios puede ser catalogado como de «GATT-friendly» al ser aplicado por lo principales países exportadores no comunitarios.

Al analizar el impacto de la política cerealista comunitaria sobre España nos preocupamos en indagar sobre quién la financia y a quién favorece. Hemos visto que es el consumidor español el que soporta actualmente la carga de dicha política, y la gran explotación la que percibe el grueso de sus beneficios. El consumidor español (en el que incluimos la adquisición de materias primas para la alimentación animal) ha transferido recursos que se valoran en más de 200.000 millones de pesetas al año al sector cerealista. No es poco ni tampoco justo si además tenemos en cuenta que el 10 por 100 de explotaciones en el límite superior de la distribución en la OTE cereal produce más del 50 por 100 del margen bruto total.

El nuevo sistema podría resultar beneficioso para nuestro país en tanto en cuanto la inmensa mayoría de nuestras explotaciones percibiría ayuda sin penalización mientras los dos tercios de las mismas no se verían obligadas a recortar la superficie. Si la solidaridad financiera se mantiene como un principio de la PAC, nuestro país pasaría a beneficiarse incluso financieramente de la nueva política cerealista. Quizá en el aspecto presupuestario estriba la mayor debilidad del nuevo sistema. Aunque éste haría mucho más transparente el flujo de recursos en apoyo al sector productor, no cabe duda que implicaría una importante movilización de fondos cuya financiación está por esclarecer. Este

aspecto puede implicar que a pesar de todas las ventajas aparentes del nuevo sistema podamos vernos abocados a un nuevo fracaso de la Política Agrícola Común.

Bibliografía

- ALBIAC, J. (1990): «El mercado y las importaciones de maíz tras la adhesión de España a la CEE.» *Investigación Agraria, serie Economía*, volumen 5, número 1.
- ANDRADA, F., HERRUZO, A. C., y JOSLING, T.: «Efectos económicos de los acuerdos comerciales internacionales. El sector español del maíz.» *Investigación Agraria, serie Economía*, volumen 5, número 1.
- BARCELO, L. V., y GARCIA ALVAREZ-COQUE, J. M. (1987): *El futuro de la PAC y la economía española*. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- BRIZ, J. (1989): «Análisis del sector de cereales en la CEE.» *Noticias CEE*, 48, enero.
- COMISION EUROPEA (1991): *Communication of the Commission to the Council and to the European Parliament. Subject: The Development and Future of the Common Agricultural Policy - Proposals of the Commission*. Bruselas, julio de 1991.
- GARCIA ALVAREZ-COQUE, J. M. (1990a): «La agricultura ante el final de la Ronda Uruguay.» *Economistas*, número 47, extraordinario.
- GARCIA ALVAREZ-COQUE, J. M. (1990b): «Impacto de la Ronda Uruguay sobre el sector de cereales.» Estudio realizado para la Secretaría de Estado de Comercio.
- GOLDIN, I., y KNUDSEN, O. (eds.) (1990): *Agricultural trade liberalization: Implications for developing countries*. Organisation for Economic Cooperation and Development and the World Bank, Paris.
- McCALLA, A., y JOSLING, T. (1985): *Agricultural policies and world markets*. MacMillan, New York.
- OCDE (1987): *Politiques nationales et échanges agricoles*. OCDE, Paris.
- VALDES, A., y ZIETZ, J. (1990): Examination of proposals for tariffication and disciplines on subsidies and quantitative controls currently under negotiation, en Islam, N. y A. Valdés (eds.): *The GATT agriculture and the developing countries*. International Food Policy Research Institute. Washington, D. C.
- ZIETZ, J., y VALDES, A. (1988): *Agriculture in the GATT: an analysis of alternative approaches to reform*. International Food Policy Research Institute. Research Report 70. Washington, D. C.